

ГЛАВА 18. ЭКОНОМИКА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

18.1. Сущность градостроительного планирования

18.1.1. Общие цели и задачи градостроительного планирования

Градостроительное планирование в общем случае осуществляется на двух уровнях:

- общий (генеральный) план застройки;
- план застройки конкретного участка.

Общий (генеральный) план застройки разрабатывается местными властями для города или района. Он предполагает широкомасштабное планирование территориального развития путем определения зон для разных видов использования. Для своего успешного осуществления генеральный план застройки требует проведения предварительного экономического исследования с целью оценки перспектив и альтернативных стратегий роста рассматриваемой территории, а также определенных ограничений, в которых конкретные проекты застройки будут коммерчески жизнеспособными в рамках общего плана.

Подобная экономическая оценка на местном уровне дает объективную основу для физической «перезастройки» района и гарантирует, что такая «перезастройка» действительно экономически целесообразна, а не является проявлением субъективных амбиций местных властей в области развития территорий. Для того чтобы учесть изменения в местной промышленности, улучшения в сети дорог и технический прогресс на транспорте и в строительстве, план застройки должен пересматриваться периодически с интервалом, примерно равным семи годам (по опыту Западной Европы).

План застройки участка формируется применительно к конкретному проекту в том случае, когда девелопер должен получить разрешение на застройку у местного органа градостроительного планирования. В отличие от Генерального плана, СНиП и иных документов, выполняющих функции общего регулирования, план застройки участка (в виде градостроительного паспорта или разрешения на застройку) выдается на каждый отдельный случай, при этом градостроительное решение должно подчиняться Генеральному (общему) плану застройки.

В настоящей главе будет рассмотрен вопрос градостроительного планирования на уровне планов застройки участков – разрешений на строительство.

Для обоснования необходимости управления градостроительным планированием обычно выдвигают следующие аргументы:

- необходимость обеспечения более качественной окружающей среды;
- необходимость обеспечения наилучшего использования земельных ресурсов;
- примирение конкурирующих претензий на использование земли.

Очевидно, что *более качественная окружающая среда* – это нечто такое, что понравилось бы любому члену общества. Однако восхищаться красотой окружающей среды – это одно, а достичь этого – совсем другое. Как правило, любое улучшение в благосостоянии общества в одном каком-то направлении предполагает расходы в каком-то ином направлении, которые придется понести, чтобы осуществить это улучшение. Иными словами, имеет место некая альтернативная стоимость изменения окружающей среды к лучшему. Например, «зеленый пояс» вокруг городов способствует тому, что в регионе процветает сельское хозяйство – а это менее интенсивный тип использования территории, чем жилая застройка, который к тому же продлевает путь на работу тем городским рабочим, которые живут за пределами «зеленого пояса».

Если бы предыдущие поколения планировали будущее на основе принципов *наилучшего использования земли*, то сегодня мы наслаждались бы более приятной городской средой – с хорошей системой дорог, со зданиями, сохранившими историческую и архитектурную ценность, при отсутствии трущобных районов. Но, к сожалению, предыдущие поколения (как и наше) не могли игнорировать экономические проблемы. Помимо того, что наши предки проявляли высокое гражданское и общественное сознание, им приходилось существовать на доходы, которые по уровню находились значительно ниже наших сегодняшних доходов, и их планирование будущего, хоть и скромное с точки зрения современных стандартов, возможно было максимумом того, что они могли себе тогда позволить.

Рассматривая последний аргумент *примирения конкурирующих притязаний на использование земли*, необходимо ответить на вопрос, почему рыночный ценовой механизм не может выполнять распределительную функцию применительно к земле так, как он это делает применительно ко всем прочим ресурсам. Органы государственного и мест-

ного управления несомненно должны предоставлять коллективные услуги, такие как дороги, водоемы, парки и так далее. Но перечисленные объекты мало чем отличаются от других ресурсов, таких как оборудование для вооруженных сил, школ и больниц, которое закупается на основе рыночной системы. Почему же общественный спрос на землю не может удовлетворяться через ценовой механизм?

Фактически, рыночный ценовой механизм, отражая многочисленные индивидуальные и общественные решения, распределяет землю между конкурирующими видами использования. И, как мы уже видели раньше, рыночная система достигает наивысшей эффективности применительно к любому данному участку земли, как в отношении вида использования данного участка, так и в отношении типа построенных зданий.

Но необходимые условия для эффективного распределения ресурсов через ценовую систему имеются не всегда, поэтому необходимо компенсировать несостоятельность ценового механизма прямым вмешательством государства. И в этом состоит главная причина необходимости управления градостроением на уровне физического контроля застройки, который реализуется в форме разрешений на застройку участков.

Так как изменения характеристик земли за счет девелопмента порождают значительные сопутствующие эффекты, прежде всего, необходимо рассмотреть природу этих внешних эффектов и то, как их можно учитывать.

18.1.2. Внешние эффекты девелопмента и правительственное вмешательство

Частные и социальные издержки и выгоды

Как мы уже рассматривали выше, идеальная модель рыночной экономики распределяет ресурсы в результате решений потребителей и производителей, которые стремятся максимизировать разницу между выгодами и понесенными издержками. Будем называть их *частными выгодами* и *частными издержками*.

Но существуют такие выгоды и издержки, которые являются дополнительными или сопутствующими по отношению к тем, которые являются основными для сторон при осуществлении сделки и которые не заложены напрямую в рыночной цене. Такие выгоды и издержки называют *внешними эффектами* (*externalities*).

Частная компания может решить построить новый завод на заброшенном участке земли в районе с острой безработицей. При реализации данный проект дает внешние выгоды, например, в виде приведения в порядок этого участка земли и снижения размера правительственных выплат в рамках пособий по безработице. С другой стороны, если бы завод был построен в районе, где преобладает жилая застройка, то это привело бы к дополнительным внешним издержкам (*external costs*) – движение больших потоков транспорта, шум, и так далее.

Таким образом, можно говорить о совокупных **социальных издержках и выгодах**, которые определяются как частные издержки/выгоды, плюс внешние эффекты. Если должно быть достигнуто экономически эффективное распределение ресурсов, то необходимо учитывать возможность возникновения этих внешних эффектов.

В целях упрощения можно предположить, что из-за того, что инициаторы частного проекта не могут собрать платежи с получателей выгод или с пострадавших сторон, чтобы компенсировать свои дополнительные издержки, внешние эффекты обычно игнорируются частными лицами. Поэтому возникает расхождение между **чистым частным продуктом** (*private net product*) и **чистым социальным продуктом** (*social net product*).

Проиллюстрируем вышесказанное на графике (рис. 18.1). Предположим, что проект застройки участка городской земли не имеет внешних эффектов. При этом цена, получаемая девелопером за построенный дом, постоянна, то есть предельный доход (*MR*), предельная частная выгода (*MPB*) и предельная социальная выгода (*MSB*) равны. Предположим также, что предельные издержки строительства (*MC*) здания увеличиваются вместе с увеличением плотности застройки (очевидный факт – рост издержек с увеличением этажности).

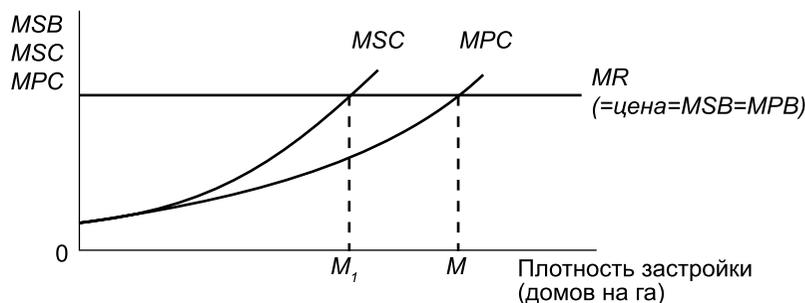


Рис. 18.1

Если принимать во внимание только частные выгоды и издержки, то дом будет строиться до достижения плотности застройки M .

Но при увеличении плотности застройки произойдет снижение качества окружающей среды – утратится ощущение открытого пространства, деформируется архитектурный облик города и т. д. Поэтому предельные социальные издержки MSC превышают предельные частные издержки MPC . А плотность застройки в этом случае должна быть снижена до уровня M_l для того, чтобы добиться оптимального развития, когда $MSB = MSC$.

Следует отметить, что расхождение между MSC и MPC показывает просто то, что существует проблема. Чтобы найти решение проблемы, необходима дополнительная информация, например, полученная с применением *анализа издержек и выгод*.

Внешние эффекты и ценовая система

Рассмотренные выше положения не означают, что все виды деятельности с внешними эффектами должны быть под государственным контролем. Там, где люди живут в тесной близости друг к другу, некоторые сопутствующие издержки неизбежны. Жители больших городов ограничивают друг друга в открытом пространстве и страдают из-за этого от постоянного шума городского транспорта. Но люди живут в городах из-за тех преимуществ, которые дает жизнь в городах, и к этим преимуществам относятся внешние выгоды, которые должны быть сопоставлены с издержками.

Внешние эффекты часто отражаются на рыночной цене. Например, люди будут платить больше за дом, который расположен в районе, где есть хорошие школы, парки, торговые учреждения, спортивные сооружения, а также шоссе и пригородное железнодорожное сообщение. С другой стороны, магазины в тех местах, где интенсивное транспортное движение являются серьезной проблемой, будут платить более низкую арендную плату, так как это обстоятельство будет отрицательно влиять на торговлю. Точно так же дело обстоит и с арендной платой для офисов – необходимость платить сотрудникам дополнительную надбавку, чтобы компенсировать более высокий уровень платы за жилье, транспорт и т. д., делает труд наемных сотрудников более дорогим и вынуждает некоторые фирмы искать другое местоположение для офиса.

Внешние эффекты могут становиться «внутренними» вследствие *частных соглашений сторон*. Например, девелопер будет привлекать магазины в торговый центр путем заключения предварительных соглашений с якорными арендаторами. В случае с жилыми комплексами, до-

ма и квартиры могут быть проданы при условии соблюдения договоров в целях обеспечения внешних выгод (таких как удовлетворительные стандарты содержания зданий, уход за садовыми участками и так далее) или во избежание внешних затрат (например, излишнего шума, неудобств из-за парковки машин и так далее).

Потребность в правительственных действиях

На практике ни частные, ни рыночные договоренности и сделки не являются стопроцентно адекватными для компенсации внешних эффектов.

В условиях ценовой системы издержки разных участников будут неопределенно долго конкурировать, прежде чем будет достигнут сбалансированная структура стоимости земли. Например, сколько времени надо терпеть неудобства от перенаселенности, прежде чем будет достигнуто решение на основе ценовой системы? Особенно в сфере городского землепользования, пассивное («либеральное») отпускане ценовой системы на самотек в надежде, что она отрегулирует внешние эффекты, приведет к получению весьма *низкокачественного чистого социального продукта*.

Попытки учесть внешние факторы за счет частных соглашений неизменно сталкиваются с препятствиями. Не только издержки проектов могут быть чрезмерными по отношению к выгодам, которыми будут пользоваться все, но и в тех случаях, когда нельзя исключить людей, бесплатно получающих выгоду, может оказаться невозможным организовать коллективные силы для проведения эффективных переговоров.

В любом случае издержки или выгоды очень часто имеют такой широкий диапазон (например, отрицательные эффекты выхлопных газов), что не все стороны, терпящие убытки (или получающие выгоды), могут быть определены. Наконец, неопределенность и эгоизм могут помешать достижению эффективного решения путем частных действий.

Таким образом, единственный продуктивный способ решить проблемы учета внешних эффектов при распределении земельных ресурсов общества – регулирующее вмешательство государства.

Действия правительства для учета внешних эффектов

Существует несколько подходов, с помощью которых можно учесть действие внешних факторов при распределении земельных ресурсов. При этом правительство может выбирать методы применительно к каждому конкретному случаю.

Во-первых, правительство может ввести *ценовую систему* с тем, чтобы обеспечить учет внешних эффектов. Например, чтобы справиться с транспортной перегруженностью, можно установить парковочные счетчики, с помощью которых даже с местных жителей будет взиматься плата за резервирование парковочных мест.

Правительство может использовать *налогообложение и субсидии*. Так, например, продолжительные дорожные работы, причиняющие серьезные затруднения движению транспорта, могут регулироваться местным налогообложением или системой штрафов. Налог на неиспользуемое жилье может рассматриваться как налог, установленный для компенсации внешних издержек, проистекающих из наличия бездомных людей и общего дефицита жилья.

С другой стороны, внешние выгоды могут учитываться через субсидии, например, в виде правительственной помощи в ликвидации трущоб и строительстве домов. Субсидии хорошо проявили себя как выгоды, которые направлены на компенсацию затрат на реставрацию памятников культуры и охранных зданий. В обоих случаях частные издержки превосходят частные выгоды, и при отсутствии субсидий будет наблюдаться быстрое ухудшение окружающей городской среды.

Наиболее часто в сфере земельных ресурсов внешние эффекты компенсируются путем *физического контроля*. Наиболее явными являются разрешения на строительство, которые ставят препятствия перед произвольными сделками по использованию земли.

Правила планирования и строительные нормы не должны рассматриваться как оказывающие негативное воздействие. Они призваны минимизировать внешние эффекты (издержки), которые возникают, например, из-за перегруженности дорог транспортными потоками, из-за пожароопасности или из-за здания, которое составляет контраст с окружающими его зданиями. Только градостроительное планирование в форме физического контроля может дать такие выгоды, добавляя их к тем, на которые рассчитывает частный девелопер.

Нормы планирования могут предусмотреть наличие дополнительных мест для магазинов, предприятий бытового обслуживания, организаций здравоохранения и образования. С другой стороны, именно нормы планирования могут послужить причиной отказа в получении разрешения на строительство крупного торгового центра на окраине города на основании того, что это будет иметь отрицательное влияние на магазины, расположенные в центре города.

Заинтересованные стороны могут *превратить внешние эффекты во внутренние* путем объединения или расширения области управления. Например, объединить интересы фермеров и отдыхающих с целью получить максимальные выгоды от использования природных ресурсов.

Наконец, правительство само может брать на себя ответственность за *предоставление некоторых товаров и услуг*. Это обычно бывает в тех случаях, когда внешние эффекты характеризуются общенациональной значимостью или простираются так широко, что только правительственный орган может адекватно учесть эти эффекты. Кроме того, еще одним случаем участия государства является наличие кумулятивных внешних эффектов, например трупоб. Местные власти могут существенно активизировать процесс по их ликвидации частным предприятием, если добавят капитальную стоимость выгод (улучшения здоровья жителей, понижения уровня детской преступности) к стоимости частного проекта.

Рассмотрим более подробно логическое обоснование необходимости градостроительного планирования.

18.2. Обоснование необходимости градостроительного планирования

18.2.1. Основные функции градостроительного планирования

Планирование является методом контролирования свободных операций рыночной экономики. Поэтому будем рассматривать его эффективность, а также сильные и слабые стороны в контексте того, как оно реагирует на причины, по которым рыночная экономика терпит неудачи.

К основным функциям градостроительного планирования относят:

- долгосрочное планирование градостроительной среды;
- учет внешних эффектов;
- преодоление несовершенной конкуренции;
- предоставление общественных товаров и услуг;
- улучшение мобильности ресурсов;
- перераспределение дохода.

Долгосрочное планирование градостроительной среды

Решения, влияющие на распределение земельных ресурсов через механизм рынка, могут основываться на недостаточном знании, а люди могут быть не самыми объективными оценщиками собственного благополучия. Например, их предпочтения, выраженные через рынок, могут предусматривать неадекватное обеспечение открытого пространства, такого, как парки и игровые площадки для детей. Именно через градостроительное планирование реализуется политика распределения земли для этих видов использования. При текущем использовании земельных ресурсов отдельные лица могут в недостаточной мере учитывать потребности будущего, в то время, как у правительств может быть более широкий взгляд на временную перспективу – например, в отношении сохранности зданий или целых территорий, имеющих особую архитектурную или историческую ценность.

Частный девелопер при застройке конкретного участка имеет ограниченную временную перспективу, поэтому он может игнорировать будущие возможные изменения спроса, рост численности населения или рост покупательной способности. В результате такой недальновидной политики вполне вероятны деформации структуры предложения за счет отсутствия перспективной политики в отношении плотности застройки или социальной инфраструктуры региона. Несовременное знание частного девелопера может проявляться и в необходимости принимать решения при отсутствии возможности получения точного представления об инвестиционных планах конкурентов. Это может привести к переизбытку предложения продукта в той отрасли, к которой относится объект инвестиций, и невозможности продавать продукт по ожидаемой цене.

И, наконец, следует также отметить, что планы на будущее строительство дорог и общие нормативно-правовые акты, охватывающие планы застройки, зонирование и строительные нормы и правила, служат делу минимизации неопределенности, создавая такое окружение, в котором девелоперы могут более определенно выработать свои конкретные планы.

Учет внешних эффектов

Деятельность отдельных лиц или групп может привести к сопутствующим выгодам и издержкам для других сторон. Как уже было показано ранее, в определенных обстоятельствах внешние эффекты можно преодолеть или путем их превращения во внутренние, или через рыночный механизм. Но в тех случаях, когда учет внешних эффектов ва-

жен, но они распределены столь неопределенно, что затронутых ими лиц нельзя выявить с целью принятия координированных действий, тогда вмешательство государства необходимо.

Эти положения в особенности применимы к землепользованию. Тип здания, которое возводится, и то использование, для которого оно предназначено, затрагивают благосостояние не только тех, кто живет по соседству со стройкой, но также и прохожих. Соответственно, и на конструкцию здания, и на его использование государство может повлиять путем управления градостроительным планированием или контролем.

На практике такое управление (или такой контроль) имеет тенденцию концентрироваться на мерах по устранению нежелательных внешних эффектов – шума, загазованности, перегруженности транспортными потоками и т. д.

Например, **зонирование** ограничивает виды использования для земли в некоторых частях городской территории. Тем самым, зонирование стремится исключить конкурентное использование соседних участков земли – например, строительство заводов в жилых районах или проникновение городской застройки в сельскохозяйственные районы области. Планировочные решения могут также предотвратить сооружение зданий, которые плохо гармонируют со своим окружением, или потерю разнообразия в торговых центрах и в других предприятиях, создающих возможности для занятости.

Планирование может также организовать дополнительные виды использования территории – например, путем размещения жилых зданий, школ, торговых учреждений, парковок для машин и автобусных остановок в местах стратегической близости к нужным объектам, или сохранением подохранных зданий путем предоставления приемлемого изменения использования.

Преодоление несовершенной конкуренции

Градостроительное планирование силами местных властей, опирающихся на полномочия принудительного отчуждения, обеспечивает непреодолимые властные полномочия, если владелец какого-то конкретного участка встает на пути комплексной застройки территории. Как только потребность в планировании уже установлена, разрешение планировочным органам власти реализовать свои властные полномочия на принудительное отчуждение делает принуждение более приемлемым, так как власти при таком принуждении должны обосновать свои действия.

Предоставление общественных товаров и услуг

Недостатки рынка в предложении общественных товаров и общественных благ были уже рассмотрены выше. Поскольку ответственность за предоставление этих товаров и благ (сюда относятся дороги, мосты, автомобильные стоянки и парковки, национальные парки и т. д.) лежит на государстве, и поскольку эти объекты занимают большие площади или имеют важное местоположение, то некоторое централизованное планирование неизбежно. Это тем более важно, что применительно к земле действует принцип почти полной необратимости использования, так как изменить использование можно либо за счет замены одного здания другим, либо за счет преодоления всех трудностей, возникающих при попытках объединения разных интересов всех заинтересованных сторон.

Услуги общественной инфраструктуры, такие как парки, школы, водоснабжение и канализации, также должны быть интегрированы в план землепользования данного района.

Орган, отвечающий за общее планирование, имеет и другие преимущества при решении вопросов, касающихся инфраструктурных аспектов землепользования. Так, если за застройку полностью отвечает частная фирма, она ограничена в своей работе существующей схемой дорог, общая структура которых, возможно, появилась еще до появления автомобилей. В таких случаях, существующая схема дорог становится «окостевшей», что неэффективно. В отличие от этого, сотрудничество между частным девелопером и местными властями, облеченными полномочиями в области планирования, позволило бы осуществить изменения в системе дорог в целях удовлетворения потребностей современного транспорта и улучшения окружающей среды в целом.

Улучшение мобильности ресурсов

По разным причинам ресурсы могут с некоторой задержкой отвечать на перемены в спросе или в предложении, проявляющиеся на рынке. Например, рост промышленной активности в каком-то регионе может сделать трудным привлечение дополнительных трудовых ресурсов из-за нехватки жилья в регионе. И в этом случае планирующий орган может помочь, обеспечив условия, чтобы застройка шла сбалансированно, то есть строительство жилья обеспечивалось бы условиями выдачи разрешений на строительство новых промышленных корпусов.

Аналогично, в регионах с высоким уровнем безработицы рабочая сила может не захотеть переезжать из-за сложившихся социальных связей. Последнее обстоятельство должно восприниматься органами градостроительного планирования в качестве выгоды, которую надо учесть

через обеспечение современной инфраструктуры в регионе и через создание объектов, доступных для маленьких фирм.

Перераспределение дохода

Перераспределение дохода представляет собой скорее политическое решение, а не экономическое, но проблемы распределения доходов могут быть изначально заложены в планировочных решениях. Например, домовладелец, который продает часть своего сада для последующей застройки, поступает так потому, что для него это сопряжено с чистой выгодой. Но, вследствие того, что его действия налагают некомпенсируемые затраты на его соседей, они подвергаются ущербу, который проявляется в снижении уровня благосостояния. Таким образом, хотя планирующий орган может разрешить застройку, но при этом могут возникнуть сложности, связанные с распределением дохода.

Градостроительное планирование может идти дальше, перераспределяя доход в виде активной политики. Например, независимо от того, имеются ли экономические причины для создания жилья невысокого качества для рабочих в центральных частях городов, такая политика позволит бедным членам общества жить в жилищах за более низкую плату, чем та, которая установилась на свободном рынке.

Решения в области градостроительного планирования могут перераспределять доход в пользу будущих поколений – например, путем предоставления земли для парков и зон отдыха, сохранения зеленых поясов и защиты исторических зданий.

18.2.2. Назначение и недостатки градостроительных ограничений

Назначение градостроительных ограничений

Мы уже установили, что недостатки ценового механизма могут быть скомпенсированы вмешательством правительства в рыночную деятельность путем:

- *регулирования своего собственного предложения и спроса* – например, путем создания резервного фонда сельскохозяйственной продукции и основных материалов, путем размещения своих собственных офисов в застраиваемых районах, или путем размещения заказов на фирмах, находящихся в районах с высоким уровнем безработицы;
- *налогообложения или субсидирования* некоторых видов деятельности – например, обложение более высоким налогом ком-

мерческих и промышленных зданий по сравнению с жилыми зданиями; субсидирование сельского хозяйства через послабления в налогообложении;

- *регулирующих мер на общей основе* – например, управление арендной платой, общие строительные нормы и правила, а также нормативные документы в области противопожарной безопасности.

Зачем же при этом государство должно еще вмешиваться в ценовой механизм через градостроительное планирование?

Во-первых, устанавливаемая централизованно налоговая ставка будет иметь общий характер в смысле ее применения и не будет подходящей для каждого конкретного случая. Например, внешние издержки организации добычи минералов в области, которая характеризуется исключительной красотой окружающей природы, могут в целом быть так велики, что любой налог, которым будет облагаться эта деятельность, должен быть исключительно большим с тем, чтобы предотвратить экономическую жизнеспособность этого проекта.

Налоговая ставка, установленная централизованно на основе усреднения, может быть столь низкой, что проект по добыче полезных ископаемых будет продолжен. Поэтому, в данном конкретном случае будет нарушено правило о том, что деятельность должна продолжаться до той точки, в которой предельная социальная выгода равна предельным социальным издержкам. Трудность заключается в том, что понесенные внешние издержки, относящиеся к разным красивым местам, могут отличаться на порядок, так как у каждого красивого места свои особенности и свое число посетителей, которых оно привлекает. При этом налогообложение будет применено ко всем местам на одной основе, и может оказаться, что добыча полезных ископаемых будет прекращена там, где красивое место в действительности не такое уж и красивое и расположено так далеко, что оно вряд ли вообще когда-нибудь привлечет к себе большое число посетителей.

Критики также заслуживают установленные минимальные нормы, такие как высота потолков в комнатах, площадь окон и т. п. Минимальные требования не только имеют тенденцию становиться общепринятыми нормами, обеспечиваемыми при строительстве, но, будучи устанавливаемыми централизованно, они накладывают излишнюю жесткость. Применительно к зданиям должна быть позволена гибкость, которая бы сделала возможным индивидуальный подход к каждому конкретному случаю – например, к историческому зданию, специфические особенности которого должны быть сохранены.

Во-вторых, когда местные власти выдают разрешение на застройку, они могут поставить особые условия, охватывающие предоставление общественных услуг, таких как прокладку инженерной инфраструктуры, создание подъездных дорог, общественных центров, экономических жилых домов и т. п. Совершенно очевидно, что объем такой вероятной «выгоды от планирования» может варьироваться от одного проекта к другому, а планирование, основанное на индивидуальном подходе к каждому конкретному случаю, делает возможной гибкость в условиях, которые накладываются на каждый проект.

В-третьих, в то время, как некоторые эффекты распределения часто присущи даже при планировочных решениях (например, планирование зон отдыха в загородной местности, предполагающее высокие транспортные расходы, приносит выгоду скорее богатым, чем бедным), вмешательство путем налогообложения будет скорее выгодно более богатым людям, так как у них выше платежеспособность и они могут заплатить налоги для продолжения проекта.

Недостатки градостроительного планирования

Градостроительное планирование не является абсолютной панацеей от всех проблем развития городов. Как и любой инструмент государственного регулирования, градостроительное планирование имеет негативные стороны, которые должны быть обязательно учтены в практической деятельности.

Во-первых, *планированию недостает гибкости во всем, что касается индивидуальных предпочтений*. Это особенно проявляется в ситуациях, когда зонирование осуществляется через проекты районной планировки. Например, если при формировании плана застройки не учтены расходы людей на достижение рабочих мест в отдельных зонах, то организации вынуждены будут платить дополнительную арендную плату за местоположение, которое является удобным для ее сотрудников, и это будет оправдано, если дополнительные выгоды для фирмы превысят ее затраты. Кроме того, проекты районной планировки относительно консервативны с течением времени, так как даже наилучшее использование (*highest and best use*) земельных ресурсов может измениться после изменения в доходах и развития транспорта.

Во-вторых, *градостроительное планирование может в недостаточной степени принимать во внимание некоторые выгоды*, которые заложены в *текущей ситуации* с землепользованием. Например, проекты районной планировки, в которых проблемы старых районов

городов решаются методами полной перестройки, не в полной мере учитывают:

- вероятность потери рабочих мест на маленьких фирмах (которые существовали благодаря низкой арендной плате);
- повышение стоимости поездки на работу;
- дополнительные расходы и неудобства получения нестандартных отдельных услуг;
- разрыв социальных контактов;
- утрату «духа сообщества»;
- уничтожение разнообразия – например, в приеме на работу, торговой деятельности и архитектуре и т. д.

В третьих, *градостроительное планирование имеет тенденцию не замечать некоторые отрицательные последствия контроля*. Например, требования к низкой плотности жилой застройки могут означать, что строительство жилья для более бедных членов общества будет ограничено теми участками земли, которые имеются в наличии для застройки с высокой плотностью. В результате цена одного метра этой земли превысит стоимость земли, предназначенной для домов богатых людей.

Подобные эффекты также имеют место и тогда, когда коммерческая застройка ограничивается в интенсивности (например, путем ввода коэффициентов использования земельных участков) в целях ограничить перегруженность транспортных потоков. На практике реакции фирм могут привести к тому, что поток транспорта станет еще интенсивнее. Например, складская деятельность может быть децентрализованной, но освободившиеся площади будут заняты сотрудниками, и понадобится дополнительный транспорт, чтобы обеспечить связь между децентрализованными офисами и центром. К тому же перед общественным транспортом встанет проблема обслуживания более разбросанных мест назначения.

В-четвертых, *планирование имеет тенденцию быть негативным по своему характеру*. Так, хотя оно и может предотвратить некоторые нежелательные последствия (такие, как порча красивого места или излишнее разрастание городской застройки), но градостроительное планирование само по себе не приводит к тому, что рыночные силы вызовут к жизни реализацию тех проектов, осуществление которых хотели продвинуть местные власти.

В-пятых, индивидуальное рассмотрение заявок на разрешение на планирование (на градостроительную деятельность) приводит к **задержкам в принятии решений**, и такие задержки вызывают разочарование и дополнительные расходы у девелоперов, не говоря уже о том, что они экономически расточительны в плане использования земельных ресурсов. Подобные задержки становятся еще более значимыми, когда застройка ведется на большом земельном участке, так как в таких случаях рассматриваются и альтернативные схемы, а силы, которые возражают против них, могут также инициировать открытое разбирательство или официальное расследование.

И, наконец, следует помнить о том, что процесс планирования сам по себе использует определенные ресурсы и, подобно другим видам деятельности, должен предприниматься лишь до той точки, в которой предельные выгоды равны предельным затратам.

18.3. Влияние градостроительного планирования

Так как градостроительное планирование стремится к улучшению функционирования рыночного ценового механизма, оно сказывается и на рынке городской недвижимости, и на местной экономике.

Стоимость отдельного участка

При ограничении плотности застройки возникает деформация рыночной стоимости земли. По сути дела такое ограничение уменьшает объем капитала, который может быть задействован на данном участке. Например, на рисунке 18.2 показано, что ограничение плотности до уровня OR снижает стоимость участка с AIN до величины $AIKL$.

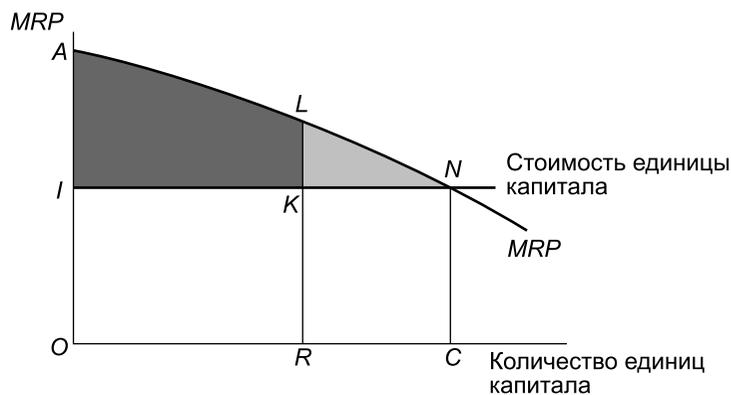


Рис. 18.2

Структура стоимости земли

Градостроительное планирование через зонирование меняет структуру стоимости земли. Например, ограничение земельных площадей, имеющихся в наличии для будущего строительства офисов, повышает стоимость уже имеющихся участков, на которых построены офисы, и, таким образом, повышает стоимость любой земли, в отношении которой в будущем может быть получено разрешение на планирование для строительства офисов.

Это иллюстрируется на рисунке 18.3. На свободном рынке цена на землю, предназначенную для строительства офисов, будет равна OP . В тех случаях, когда органы градостроительного планирования ограничат предложение до уровня OC , цена повысится до величины OP' . Но поскольку еще одним последствием такого регулирования будет высвобождение земли CM для других видов использования, то цены на землю, предназначенную для этих видов использования, снизятся.

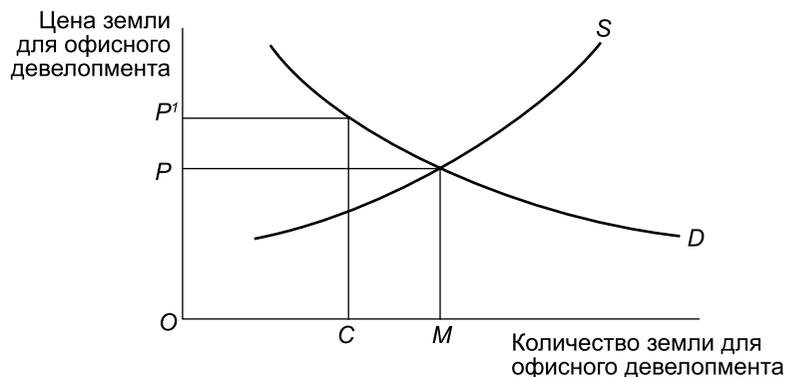


Рис. 18.3

Общая стоимость земли

Максимизация совокупной стоимости земли (с учетом внешних выгод и издержек) является признаком оптимального использования дефицитных земельных ресурсов. Соответственно, данный критерий отражает эффективность градостроительного планирования и использования земельных ресурсов городскими властями.

Допустим, что при перезастройке центральной городской территории городской орган градостроительного планирования решил, что для домов для рабочих следует отвести больше земли, а для офисов и предприятий и объектов легкой промышленности — меньше. Это означает, что фирмы, которых непосредственно коснулось это решение, должны

будут проводить застройку на каких-то других территориях. Однако эффективности работы этих фирм может быть нанесен урон, если при переезде в другие районы они потеряют важные преимущества, а именно: доступность для клиентов и взаимодополняемость с другими фирмами.

При таких обстоятельствах увеличение стоимости участков земли, на которые эти фирмы переедут, будет меньше по величине, чем потеря стоимости в центре города. Более того, может оказаться, что увеличенные социальные выгоды не будут компенсировать разницу. Переезд фирм на другие места может привести к тому, что возможность получить работу потеряют те рабочие, которые не захотят тратить больше времени на проезд к месту работы и те, кто уже слишком стар, чтобы переучиваться. Более того, вполне возможно, что фирмы, остающиеся в центре города, в прошлом опирались на взаимодополняющие услуги с теми фирмами, которым предстоит переезжать, что повлечет за собой значительное повышение затрат для них.

Таким образом, специалист по городскому планированию не может утверждать, что его решения только лишь сдвигают стоимость земли с одних участков на другие. Его решения могут повлиять на общую (совокупную) стоимость земли, а значит и на эффективность распределения ресурсов.

Эффекты распределения

Хотя городское планирование в основном касается распределения земельных ресурсов, оно оказывает как прямой, так и косвенный распределительный эффекты, которые могут вступать в противоречие с экономической эффективностью.

Девелопер, получающий разрешение на застройку территории, тем самым получает непредвиденную выгоду. В то же время, там, где ограничительная политика реализации земли заставляет цены на землю повышаться, новые приобретатели домов несут дополнительные издержки. Аналогичным образом, получение разрешения на застройку для будущего большого супермаркета может причинить ущерб владельцам расположенных рядом магазинов.

Часто эффекты распределения имеют менее прямой характер. В тех случаях, когда планирование охватывает обеспечение общественных товаров, например, транспортных коммуникаций, парков, школ, общественных спортивных сооружений, тенденция заключается в том, что повышается стоимость домов улучшенной комфортности, расположенных на границе городского массива. Аналогичным образом застройка

низкой плотности дает выгоды более богатым людям, которые могут позволить себе иметь дом с большим садом, а расположенными вне пределов города гипермаркетами или зонами отдыха, относящимися к зеленому поясу, скорее всего, будут пользоваться те люди, которые имеют автомобили.

Дополнительные эффекты

Мы уже обсуждали некоторые последствия планировочных решений – потерю возможности найти работу в центре города, разрыв социальных контактов, более высокую стоимость поездки на транспорте и задержки, которые увеличивают расходы на застройку (девелоперскую деятельность). К другим дополнительным издержкам относятся:

- масштабная бюрократическая машина, которая должна осуществлять административное руководство градостроительным планированием;
- возможность «планирования трупоб»;
- увеличивающаяся практика планировочных органов извлекать «прибыль от планирования» в виде денежных платежей, взимаемых как условие для получения разрешения на строительство;
- политическая (и иная) мотивированность конкретных людей, принимающих решения по градостроительному планированию.